



DERECHO AL BUEN GOBIERNO EN LA IGLESIA: UNA GLOSA A LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL DE JAVIER HERVADA DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

JORGE MIRAS

Universidad de Navarra

En 1985, comencé en Pamplona, bajo la dirección del Profesor Hervada, mi tesis doctoral en derecho canónico. Desde entonces he seguido beneficiándome de su magisterio de diversas formas, desde la preparación del posterior doctorado en derecho a la colaboración en los primeros pasos de una revista anual de derecho canónico (que echó a andar bajo la cabecera *Lex Nova* y a partir del segundo número, por exigencias de Registro, pasó a llamarse *Fidelium Iura*). En los últimos años, he tenido también el privilegio de colaborar en las tareas de dirección del Instituto Martín de Azpilcueta, y puedo dar fe de que quienes hemos trabajado en esta etapa del Instituto hemos podido contagiarnos del afán entusiasta de nuestros ilustres predecesores para ir adelante con aplomo, sin parar mientes en nuestra bisoñez, gracias muy especialmente al continuo y cercano estímulo del Profesor Hervada.

Mi dedicación docente me ha llevado a estudiar diversos aspectos concretos del vigente sistema de derecho administrativo canónico. Quisiera contribuir a este homenaje dedicando ahora algunas páginas a considerar, desde la perspectiva de esa rama del derecho canónico, el derecho al buen gobierno, que conecta con las cuestiones fundamentales y se cuenta, sin duda, entre los presupuestos constitucionales de la función administrativa en la Iglesia. En realidad, me limitaré a recordar el pensamiento expuesto por Hervada ya antes del Código de 1983¹ y su desarrollo posterior; y a su luz trataré de mostrar brevemente la presencia en el derecho vigente de diversas manifestaciones del mencionado derecho. Esta perspectiva se revela como entramado vigoroso para una comprensión coherente y fundada del sistema administrativo canónico.

1. Cfr J. HERVADA-P. LOMBARDÍA, *El Derecho del Pueblo de Dios*, I, Pamplona 1970, pp. 309 y 397-398.

1. ENCUADRAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL BUEN GOBIERNO EN LA DOCTRINA DE HERVADA

En mi opinión, la expresión «derecho al buen gobierno» puede entenderse, en un sentido muy general, como modo de denominar un derecho fundamental; y, en sentido más restringido, como una parte de las exigencias jurídicas radicadas en ese derecho fundamental.

Vaya por delante, para dispensar de comprobaciones infructuosas, la afirmación de que ese derecho no se encuentra entre los que el Código de Derecho canónico ha proclamado en el Título I de la Parte I del Libro II, ni tampoco en el siguiente, dedicado a las obligaciones y derechos de los fieles laicos. Así pues, antes de seguir adelante, es obligado preguntarse cómo debe valorarse esa ausencia de formalización explícita.

Si el número de los derechos explícitamente formalizados en el Código de Derecho canónico tuviera, o pudiera tener, pretensión de exhaustividad, ese silencio sería sumamente significativo. Sin embargo, es bien sabido que no es tal la intención de las enumeraciones de derechos fundamentales, ya que, por su propia índole de declaraciones de reconocimiento formuladas en un momento preciso, son necesariamente coyunturales y presentan siempre los rasgos típicos de lo histórico². Los cánones del CIC dedicados a esa materia no se proponen, pues, presentar la lista cerrada de los derechos de los fieles, ni siquiera de los calificables de fundamentales. Con razón advierte Hervada, en la *Presentación* de sus *Elementos de Derecho constitucional canónico*, que los cánones del CIC que se refieren a la constitución de la Iglesia son «la última fase, hasta ahora, de la formalización del Derecho constitucional canónico, al igual que los documentos del II Concilio Vaticano constituyen su más reciente fuente de positivación»³.

Es posible, por eso, tratar de un derecho fundamental de los fieles que no se encuentre directa y explícitamente formalizado en el CIC, en la medida en que pueda fundamentarse adecuadamente, es decir, siempre que pueda identificarse de manera inequívoca como núcleo de exigencia jurídica ínsito en el ser cristiano de los bautizados.

2. En su conocida monografía sobre los derechos fundamentales de los fieles, Viladrich afirmaba que toda enumeración «es una síntesis coyuntural del grado de autorreflexión alcanzado por la Iglesia sobre sí misma y sobre la condición de fiel y, correlativamente del grado de autorrealización que la Iglesia está dispuesta a actuar a través de su orden jurídico (...) es una síntesis coyuntural y por tanto una verdad inconclusa. Por esta razón la enumeración no puede ser exhaustiva, ni tampoco *numerus clausus*». P.J. VILADRICH, *Teoría de los derechos fundamentales del fiel. Presupuestos críticos*, Pamplona 1969, p. 385.

3. J. HERVADA, *Elementos de Derecho Constitucional canónico*, Pamplona 1987, p. 15 (en lo sucesivo: *Elementos*). Para los conceptos de positivación y formalización, esenciales en la doctrina de Hervada sobre la unidad y las relaciones entre derecho divino y derecho humano, cfr J. HERVADA-P. LOMBARDIA, *El Derecho del Pueblo de Dios*, cit., pp. 45-56, o su versión publicada en A. MARZOA-J. MIRAS-R. RODRÍGUEZ-OCAÑA (dirs.), *Comentario exegético al Código de Derecho canónico*, Pamplona, 2.^a ed. 1997, *Prolegómenos* I, pp. 46-55.

En efecto, para que se trate propiamente de derechos fundamentales, han de darse dos características esenciales: que se encuentren entre los «*iura nativa* del fiel —*nativa*, inherentes o innatos respecto de la condición de fiel o condición de hijo de Dios— y que sean constitucionales, o sea, que formen parte del derecho constitucional de la Iglesia»⁴; o, lo que es lo mismo, que deriven de la condición de *christifidelis* recibida en el bautismo, y que tengan en el seno del ordenamiento la *prevalencia* característicamente constitucional⁵. Veamos si se dan estas características en el caso que nos ocupa.

La condición constitucional —fundamental— de fiel, es decir, la dimensión jurídica de la condición ontológica de fiel cristiano, está integrada, en la doctrina de Hervada, por cuatro aspectos: «a) La *condicio communionis*, o relación de comunión y solidaridad del Pueblo de Dios respecto de la fe y los medios salvíficos; b) La *condicio libertatis* o esfera de autonomía en la que el fiel tiende a los fines que le son propios según su personal y plena responsabilidad; c) La *condicio subiectionis* o condición de vinculación al orden del Pueblo de Dios, establecido por Cristo, y de vinculación a los legítimos Pastores; es consecuencia del carácter institucional y jerárquico del Pueblo de Dios; d) La *condicio activa* o condición de miembro del Pueblo de Dios llamado a participar activamente en su vida y en su acción»⁶.

Al analizar más en detalle las situaciones jurídicas fundamentales que surgen de la que llama *condicio subiectionis*⁷, Hervada señala ante todo que, en virtud de la dimensión institucional del Pueblo de Dios —o sea, del hecho de que la Iglesia es la institución que continúa a lo largo del tiempo la misión personal de Cristo—, el fiel se encuentra en una posición de dependencia respecto a la estructura institucional fundada por Cristo y de vinculación a la Jerarquía, plasmada en los deberes de comunión (cfr c. 209 § 1) y obediencia (cfr c. 205). Esa *subiectio* no consiste en una inferioridad radical que contradiga la fundamental dignidad e igualdad de los fieles (cfr LG, 9), sino que es precisamente cauce institucional de salvación personal y de ordenación de la vida eclesial: la estructura jerárquica de derecho divino de la Iglesia es el cauce querido por Cristo para custodiar y administrar los medios de salvación, absolutamente necesarios para la existencia cristiana de los fieles (cfr LG, 18).

De ahí que en esa misma dimensión de la condición constitucional de fiel se encuadren también diversos derechos y, entre ellos, el derecho fundamental al recto y adecuado ejercicio de la función jerárquica, que surge precisamente de la naturaleza y misión de esa función en la Iglesia, radicalmente ministerial: «(...) la función jerárquica está al servicio de los fieles y tiene por objeto actividades —v.gr.

4. J. HERVADA, *Los derechos fundamentales del fiel a examen*, en su recopilación de escritos *Vetera et Nova*, II, Pamplona 1991, p. 1545.

5. Cfr *ibid.* pp. 1546-1547.

6. *Elementos*, p. 99.

7. Cfr *Elementos*, pp. 143 ss.

predicar la palabra de Dios, administrar los sacramentos— que se refieren directamente a derechos fundamentales del fiel. De ahí que el recto y adecuado ejercicio de la función jerárquica sea un verdadero derecho de los fieles»⁸.

Este derecho se refiere en general, si empleamos la sistematización conciliar, al ejercicio del triple *munus* de Cristo en la medida en que está confiado a los sagrados pastores. Se puede localizar, por tanto, con sus deberes correlativos, en el ejercicio de cada una de las funciones de enseñar, regir y santificar⁹. Y ese mismo fundamento constitucional, al desglosarse y especificarse la función de gobierno como uno de los aspectos de la función jerárquica, plantea en su ámbito idénticas exigencias de justicia, ahora configuradas conceptualmente como «derecho al recto y adecuado desenvolvimiento de las actividades de la organización eclesial»¹⁰, ya que la acción pastoral ha de entenderse no sólo como un deber moral ante Dios, sino también como un deber hacia los fieles¹¹. Veamos más detenidamente el planteamiento de Hervada a este respecto.

La función de gobierno eclesial consiste en «la regulación de la vida social del Pueblo de Dios y en la dirección, coordinación y control de las actividades de naturaleza pública»¹². No comprende únicamente el ejercicio de la potestad de jurisdicción, que constituye sólo uno de sus aspectos, «es también defensa de los intereses generales de la Iglesia, vigilancia, fomento y persuasión»¹³. Esa función posee una dinámica propia, ya que su ejercicio «obedece a unos principios y a unas reglas que dimanen de su naturaleza y finalidad. En este sentido, la función de gobierno representa una actividad ordenada y delimitada, que encuentra en esa ordenación su razón de ser y su justificación, y ello en virtud de su origen divino, pues ese origen garantiza que se trata de una función *ex se* esencialmente ordenada»¹⁴.

Percibir la evidente dimensión jurídica de esa ordenación intrínseca, ontológica, de la función de gobierno es la clave para comprender su relieve inequívoca-

8. *Elementos*, p. 146.

9. Por ejemplo, en este sentido afirma Juan Pablo II en la Ex. Ap. *Pastores dabo vobis*, refiriéndose concretamente al fundamento del derecho-deber del sacerdote a la formación permanente: «Es, pues, amor a Jesucristo y coherencia consigo mismo. Pero es también un acto de amor al Pueblo de Dios, a cuyo servicio está puesto el sacerdote. Más aún, es un acto de justicia verdadera y propia: él es deudor para con el Pueblo de Dios, pues ha sido llamado a reconocer y promover el “derecho” fundamental de ser destinatario de la Palabra de Dios, de los Sacramentos y del servicio de la caridad, que son el contenido original e irrenunciable del ministerio pastoral del sacerdote. La formación permanente es necesaria para que el sacerdote pueda responder debidamente a este derecho del Pueblo de Dios» (PDV, 70).

10. No me detendré aquí, por razones de brevedad, en la distinción entre el concepto teológico de *jerarquía* y el jurídico de *organización eclesial*, para Hervada equivalente pero no idéntico. Cfr, a este respecto, *Elementos*, pp. 178 ss. Para ser exactos, Hervada sitúa la función de gobierno como una de las funciones propias de la organización eclesial: cfr *Elementos*, pp. 250 ss.

11. *Elementos*, p. 262

12. *Elementos*, p. 250.

13. *Elementos*, pp. 250-251.

14. *Elementos*, pp. 254-255.

mente constitucional¹⁵. Concretando más, Hervada afirma que ese orden tiene tres requisitos: *delimitación*, que viene dada por la finalidad y el ámbito propio al que se circunscribe la actividad de gobierno; *recto uso*, que incluye la justicia en el ejercicio de los poderes y facultades propios de esa función y su ordenación a la edificación de la Iglesia; y *pericia*, o aquella especial aptitud para el gobierno eclesiástico que viene a llamarse prudencia pastoral, una «*scientia practica* o arte —perfeccionada por los carismas propios de la jerarquía— que habilita a los Pastores para conducir rectamente al Pueblo de Dios»¹⁶. En este último requisito se encuentra el lugar preciso del derecho al buen gobierno, puesto que «lo que prevé la voluntad fundacional no es sólo un gobierno pastoral, sino un *buen* gobierno pastoral. Quedando claro que ser *buen* Pastor no implica sólo tener rectitud personal, sino también pericia pastoral»¹⁷.

Al explicar las implicaciones jurídicas de la *pericia* en el gobierno eclesiástico, Hervada habla de *racionalidad* y de *racionalización*. Racionalidad (*rationabilitas*), como requisito esencial de las decisiones de gobierno, que supone: «a) la adecuación de las decisiones de gobierno al mensaje evangélico —que constituye el *ideario* de la Iglesia—, y de modo especial al derecho divino; b) el realismo, o sea la adecuación de las decisiones a las situaciones reales»¹⁸. Racionalización, o buena organización, del proceso de formalización de las decisiones de gobierno, cuyas bases fundamentales «competen al Derecho constitucional, siendo el resto tarea de la rama jurídica que denominamos Organización eclesiástica y del Derecho administrativo»¹⁹. En cuanto a la aplicación de esta racionalización en el nivel constitucional, menciona cuatro aspectos directamente relacionados con principios constitucionales: *consejo*; *colegialidad* (no el principio teológico de la colegialidad episcopal, sino la colegialidad entendida como principio de organización); *formalización* de los mandatos en el ejercicio de la potestad de jurisdicción (en cualquiera de sus tres vertientes); y, como aplicación jurídica más importante, distinción de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial²⁰.

Como puede advertirse a través de esta apretada síntesis, se trata de niveles descendentes, o sucesivas concreciones de una misma exigencia de justicia, que se expresa y matiza de modos diversos según los casos. Con toda seguridad, cualquiera que relejera esa secuencia de ideas teniendo presente el derecho canónico vigente, establecería en seguida multitud de conexiones con normas concretas,

15. Aunque la formalización jurídica de esa ordenación esencial, para hacer que esté vigente en la práctica no debe ser única, sino que tendrá manifestaciones diversas, tanto de derecho constitucional como de rango inferior. Me he detenido con mayor amplitud sobre este aspecto en un trabajo anterior, titulado: *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, en «Fidelium Iura» 7 (1997) 29-70; cfr especialmente los apartados I-II.

16. *Elementos*, pp. 255-256.

17. *Elementos*, p. 257.

18. *Elementos*, p. 256.

19. *Elementos*, p. 256.

20. *Elementos*, pp. 258-259.

codiciales o no, de alcance general o referidas a actos o decisiones de gobierno determinados, que manifiestan y aplican en mayor o menor medida la misma exigencia fundamental. Ese hecho, en relación con la pregunta avanzada más arriba sobre el significado de la ausencia de formulación explícita del derecho al buen gobierno en el CIC, muestra que es perfectamente posible —aunque no sea lo ideal— el reconocimiento implícito de un derecho, e incluso su tutela jurídica, por cauces más o menos indirectos. Dicho de otro modo, la ausencia de reconocimiento explícito no significa necesariamente que se trate de un derecho no reconocido.

2. VÍAS DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO DE LOS FIELES AL BUEN GOBIERNO

Para desarrollar la afirmación precedente me serviré, de nuevo, de una aclaración de Hervada: «respecto de los derechos fundamentales deben distinguirse tres cosas, que a menudo se confunden: los derechos propiamente dichos, los principios informadores y los intereses jurídicamente protegibles y protegidos»²¹. Esto explica que, en su momento, precise que el recto y adecuado ejercicio de la función jerárquica es un verdadero derecho de los fieles «en la triple faceta antes indicada: derecho en sentido estricto, interés jurídicamente protegido y principio informador»²².

Estas tres facetas de todo derecho fundamental permiten identificar otros tantos cauces para su reconocimiento jurídico y, consecuentemente, para su presencia efectiva en el derecho positivo. Incluso cuando no existe proclamación explícita de reconocimiento mediante una fórmula general, como es el caso, hay que tener en cuenta que el derecho al buen gobierno dimana, como hemos visto, de principios de derecho divino que no pueden menos que manifestarse en el derecho canónico con reflejos muy variados. Y muchas de esas manifestaciones, quizá formalizadas bajo denominaciones diversas, o sin una referencia conceptual expresa, reconocen y tutelan implícitamente el derecho al buen gobierno.

21. «Los derechos propiamente dichos están constituidos por los bienes debidos en justicia. Los derechos fundamentales actúan como principios informadores del ordenamiento jurídico y de la acción pastoral, en cuanto señalan criterios de interpretación del Derecho y directrices para el desarrollo de la actividad jerárquica en orden a su reconocimiento, tutela y fomento. Con esto último se quiere decir que las leyes deben interpretarse en consonancia con los citados derechos y que la jerarquía —en general la organización eclesial— tiene el deber de actuar de modo que esos derechos sean protegidos, garantizados y fomentados. Actúan como intereses protegidos cuando sin existir derecho en sentido propio, se genera un interés legítimo en orden a los bienes que son derechos fundamentales, por lo cual se debe considerar hábil al fiel para que intervenga legítimamente en los trámites y procedimientos —judiciales o administrativos— que sean del caso». *Elementos*, p. 103.

22. *Elementos*, p. 146.

Para acreditar esta tesis, basta leer la ejemplificación con la que Hervada ilustra las tres facetas de este derecho: «El derecho en sentido estricto se usa, a veces, a través del ejercicio de otros derechos, constitucionales o no: derecho de petición, derecho de opinión, recursos jurisdiccionales, etc. (...) Como interés jurídicamente protegido obliga a la concesión de recursos frente a las decisiones de la potestad, a la formalización de los actos para evitar incertezas o incluso injusticias, a aquellas técnicas que evitan la arbitrariedad, etc. (...) Como principio informador obliga a la autoridad eclesiástica a organizar el gobierno y la pastoral de modo que se satisfagan las necesidades y legítimos deseos de los fieles»²³.

No cabe duda de que, vistas así las cosas, podría decirse con toda verdad que uno de los rasgos más marcados de la última reforma del Código de derecho canónico es una amplia y pluriforme acogida del derecho al buen gobierno: mediante la proclamación de otros derechos, a través de los cuales se ejercen algunos de sus contenidos, y mediante normas constitucionales, organizativas, procesales y procedimentales que lo protegen en distintas modalidades y con variable intensidad. Detallaré a continuación algunas de esas manifestaciones en el derecho administrativo canónico²⁴.

3. FORMALIZACIÓN Y TUTELA DEL DERECHO AL BUEN GOBIERNO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CANÓNICO VIGENTE

a) *En los aspectos reglados de la actividad de la Administración eclesiástica*

La exclusión de la arbitrariedad en el gobierno eclesiástico, mediante la distinción de potestades y funciones y la sumisión de la Administración pública y su actividad al principio de legalidad²⁵ constituye, evidentemente, una de las más importantes manifestaciones generales de reconocimiento del derecho al buen gobierno. Y la legalidad vigente regula la actividad de la Administración eclesiástica con numerosas disposiciones, mediante las cuales se lleva a cabo la tutela primaria de ese derecho, imponiendo normas esenciales de buen gobierno en las actuaciones de la autoridad que afectan directamente a los fieles.

Bastará recordar en ese sentido, sin necesidad de una descripción pormenorizada²⁶, algunas de las más destacables novedades del sistema de derecho administrativo vigente.

23. *Elementos*, p. 146.

24. Podría hacerse otro tanto en otras ramas del derecho canónico. Por ejemplo, para un estudio de esta misma exigencia de justicia —una buena administración de justicia— en el ámbito judicial, cfr. C. DE DIEGO-LORA, *El derecho de los fieles a una justicia técnica letrada en la Iglesia*, en «Fidelium Iura» 3 (1993) 265-280.

25. Prescindiré aquí del tratamiento de los presupuestos constitucionales asumidos en la reforma del CIC a través, sobre todo, del desarrollo de los nn. 6.º y 7.º de los *Principia quae C.I.C. recognitionem dirigant*. Cfr. para esta cuestión, J. MIRAS, *Sentido ministerial...*, cit., apartado III.

26. Para un análisis y valoración más detallados, cfr. *ibid.*, apartado IV.

En primer lugar, hay que mencionar la distinción, que se ha pretendido hacer con claridad en el Libro I del CIC, entre normas y actos singulares, y la regulación jurídica de la actividad normativa propia de la Administración eclesiástica, que garantizan su sumisión a la ley y facilitan considerablemente, respecto al derecho anterior, la certeza y seguridad jurídicas.

De no menor importancia para el buen gobierno resulta la actual regulación de los actos jurídicos de la Administración. La incorporación de la categoría formal de los actos administrativos singulares, a la que se reconducen todos los actos jurídicos concretos producidos en la actividad administrativa, ha permitido sobre todo el establecimiento de un régimen general para las diversas provisiones y decisiones, que incluye: las normas de competencia; la regulación de diversos aspectos sustanciales, formales y procedimentales; y el régimen de impugnación de los actos. Todo ello, además de las normas sobre diversas actuaciones administrativas en las que se imponen requisitos o garantías específicos.

En cuanto a la regulación del procedimiento administrativo, hay que decir que, a pesar de sus deficiencias, contiene algunos elementos de grandísima importancia para la protección del derecho al buen gobierno. Merecen destacarse las disposiciones que se refieren a la recogida de la información y pruebas necesarias y a la audiencia de los interesados en el expediente administrativo (cfr c. 50); la norma que introduce en la legislación canónica la técnica del silencio administrativo, después de declarar la obligación por parte de la Administración de proveer ante las peticiones o reclamaciones legítimas, para evitar que los efectos negativos de la eventual negligencia de ese deber recaigan sobre el fiel interesado (cfr c. 57); y las que imponen para los actos administrativos la forma escrita y la necesidad de motivación de las decisiones (cfr cc. 37 y 51).

Están también evidentemente orientadas a velar por el buen gobierno las disposiciones del CIC que establecen controles administrativos, especialmente el llamado «control de tutela», que busca asegurar la legalidad de los actos controlados y su adecuación al sector del interés público que se encuentra en juego en cada caso. Así, en la regulación de numerosas actuaciones concretas de la potestad ejecutiva, aparece la exigencia de autorizaciones, licencias, facultades, revisiones, aprobaciones, etc. A esta misma finalidad obedecen algunas manifestaciones de la función consultiva, no menos frecuentes en el Código: normas en que se impone a la autoridad la obligación de solicitar el dictamen, y a veces el consentimiento, de determinadas personas u órganos, para la validez de ciertos actos.

A nadie se le oculta la importancia que posee asimismo, desde este punto de vista, la declaración formal (cfr c. 57) de la responsabilidad de la Administración eclesiástica por los daños ilegítimamente causados en su actuación, en los términos del c. 128. Ante todo, porque la responsabilidad, al fijar claramente un límite que el mal gobierno no puede traspasar sin consecuencias —el de la lesividad de los actos—, confirma que el recto y adecuado ejercicio del gobierno se reconoce como deber jurídico exigible. Además, porque el resarcimiento, si se hace una adecuada interpretación del «daño» en el ámbito canónico, puede ser cauce para

urgir la adopción de decisiones que contrarresten (y no sólo compensen económicamente) las consecuencias del ejercicio inadecuado de la función de gobierno en el ámbito administrativo; o sea, para enmendar el mal gobierno.

Tras este breve apunte del sistema vigente de derecho administrativo, bien puede afirmarse que el CIC reconoce implícitamente el derecho al buen gobierno: no son otros los presupuestos de que dependen todas estas manifestaciones, que aparecen como otras tantas formalizaciones parciales. Además del reconocimiento implícito, ese derecho queda también convenientemente garantizado, sobre todo en estos aspectos reglados, con el régimen canónico de impugnación de los actos administrativos, en vía administrativa y, agotada ésta, en vía jurisdiccional mediante el recurso contencioso-administrativo.

Se establecen así mecanismos jurídicos de defensa del derecho de los fieles al buen gobierno: muy claros, como digo, cuando aparece a través de algún derecho estricto, o como interés jurídico directamente protegido por la legalidad; si bien, hoy por hoy, aún poco desarrollados cuando no aparece formalmente como interés directamente tutelado.

b) *El buen gobierno como interés jurídico protegible en los aspectos discrecionales de la actividad administrativa*

Si es cierto que todos esos elementos del sistema de derecho administrativo canónico remiten a una *ratio* unitaria, no lo es menos que esa *ratio* no queda exhaustivamente realizada en los aspectos reglados de la actividad administrativa. Debe hacerse presente también en sus aspectos discrecionales.

En efecto, el buen gobierno depende en gran medida de la armonía con que se consiga fijar el difícil equilibrio dinámico entre legalidad y discrecionalidad. Ello, además del escrupuloso respeto y control —incluso jurisdiccional— de los elementos reglados que existen en toda potestad discrecional²⁷, demanda que el buen gobierno se haga presente como criterio orientador de las decisiones discrecionales. Y para garantizar eficazmente esa función informadora, cuestión de especial interés para la construcción del sistema administrativo canónico, es preciso profundizar en la dimensión del derecho al buen gobierno como interés jurídicamente protegible.

No me refiero ahora a los casos en que, por contravenir normas positivas de obligado cumplimiento, un acto de la administración puede ser impugnado por infracción de ley *in procedendo* o *in decernendo*, en defensa de un derecho o interés jurídicamente protegido, ya que no hay dificultad teórica alguna en esos supuestos para la admisión del recurso jerárquico y, cuando proceda, del contencio-

27. Son de obligada consulta a este respecto las páginas de Labandeira sobre legalidad y discrecionalidad. Cfr E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo canónico*, Pamplona, 2.ª ed. 1993, pp. 171 ss.

so-administrativo. Me refiero más bien a los supuestos en que puede ser objeto de recurso jerárquico una decisión discrecional formalmente legítima, pero inoportuna, inconveniente, ineficaz, o de algún otro modo opuesta a criterios de buen gobierno. Se trata, ciertamente, de un terreno difícil y resbaladizo, pero conviene caer en la cuenta de que la configuración canónica del recurso administrativo, que puede interponerse *propter quodlibet iustum motivum* (c. 1737) y ser resuelto con toda la amplitud de facultades que el c. 1739 otorga al Superior jerárquico, exige el esfuerzo de objetivar el *buen gobierno* como medida adecuada de la discrecionalidad de la Administración y de identificarlo como interés tutelable²⁸.

c) *El buen gobierno y la formación adecuada de quienes intervienen en la función administrativa*

Para Hervada, se decía más arriba, el buen gobierno requiere, además de delimitación y recto uso de la potestad (y de los demás poderes), pericia pastoral. Esa pericia, o específica aptitud para gobernar —o colaborar en la función de gobierno— en la Iglesia, se garantiza en parte con la racionalización, ya comentada, que se ha llevado a cabo mediante la regulación jurídica de la actividad administrativa. Sin embargo, el grado de eficacia de todo sistema normativo —y el derecho administrativo canónico no es una excepción—, depende en última instancia de las personas que deben aplicarlo, interpretándolo con coherencia y sabiendo conjugar adecuadamente los principios y valores precisos que están en juego.

En este aspecto resulta de especial importancia la pericia, considerada ahora en cuanto *rationabilitas*, según la distinción de Hervada (*vide supra*, 1). Aquí ya no se trata de la medida de racionalidad que imponen por sí mismas las normas al reglar la actividad de gobierno, sino de la que depende de la capacitación de las personas que han de intervenir, de una manera u otra, en ella. Ni que decir tiene que la formación específica para esa función no es el único factor que debe considerarse, ni constituye una garantía absoluta de racionalidad; pero no cabe duda de que al menos contribuye a evitar la impericia. Y en este aspecto, se echa en falta en el CIC una exigencia más precisa de cualificación del personal que interviene en las funciones de la Administración pública, cuando menos equiparable a la prevista para quienes intervienen en el ejercicio de la potestad judicial. Una comparación de las condiciones de preparación requeridas para los vicarios generales

28. El actual Prefecto del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, tratando de aspectos del sistema canónico de derecho administrativo que necesitan mejorarse, por lo que se refiere a su recta orientación y correcta aplicación, señala, entre otros, la omisión frecuente del tratamiento del «*mérito*», por parte de los dicasterios de la Curia Romana, al resolver recursos, «a pesar de que la ley atribuye de manera muy clara al Superior jerárquico el conocimiento de los recursos tanto por lo que se refiere a la legitimidad del acto como por lo que respecta al *mérito* (o sea, a su oportunidad, utilidad, adecuación, etc.)». Cfr Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*, en «*Fidelium Iura*» 8 (1998) 294.

y episcopales (c. 478 § 1) y para el personal de curia (c. 471, 483 § 2), con las exigidas a quienes intervienen en la administración de justicia (cc. 1421 § 3, 1435) —cuya dispensa se reserva la Signatura Apostólica, que la concede con dificultad—, podría ser punto de partida para una útil reflexión a este propósito²⁹.

d) *El buen gobierno como principio informador, clave hermenéutica e integradora del sistema administrativo*

Termino ya el espacio asignado para esta contribución, necesariamente esquemática. Me parece, con todo, haber mostrado que el derecho al buen gobierno, lúcidamente formulado por Hervada, es una clave hermenéutica que facilita la armonización de los diversos elementos de nuestro sistema de derecho administrativo. Y no considero descaminado aventurar que su identificación precisa como principio informador podría ser también clave para la construcción acabada del sistema, orientando la interpretación y aplicación del derecho vigente, y también su perfeccionamiento mediante la futura actividad normativa.

29. Otros aspectos de mejora que se indican autorizadamente en el artículo citado son: «a) Una deficiente sensibilidad en la Iglesia para observar un correcto procedimiento en la emisión de los actos administrativos singulares (...) Todo esto enlaza también con la adecuada preparación de los canonistas. Obviamente, no todos los Obispos, Superiores de institutos de vida consagrada o titulares de otros oficios de responsabilidad son canonistas, pero es desilusionante que no reciban de los canonistas que colaboran con ellos el suficiente asesoramiento especializado para proceder de modo adecuado y seguro»; «c) La motivación de las decisiones (...) La motivación (...) —independientemente de que se interponga o no un ulterior recurso—, demuestra el respeto hacia la persona del recurrente, indicándole las razones que han llevado al Superior a tomar esa decisión y no otra. La motivación es, en fin, en cierto sentido, también una demostración de la seriedad de la actuación de quien adopta la decisión. Por tanto, se ordena también a eliminar la sospecha de arbitrariedad». Cfr *Ibid.*